

Afghanistan und ‚Great Power Interventionism‘ als Selbstverteidigung

Jochen von Bernstorff

2021-10-08T10:34:09

Wir sind immer noch dabei, die Ergebnisse von 20 Jahren westlicher militärischer und humanitärer Präsenz in Afghanistan und eines herzlosen und chaotischen Abzugs zu bewerten. Während Juristen die Menschenrechtsverpflichtungen gegenüber den in großer Gefahr Zurückgelassenen erörtern und über die Beziehungen zur neuen Taliban-geführten Regierung nachdenken, beinhalten viele politische Kommentare zum Ende der Militäroperationen ein erhebliches Maß an westlicher Gewissenserforschung: Sind unsere Werte in anderen Teilen der Welt noch attraktiv? Sind wir vielleicht zu schwach, um sie erfolgreich zu exportieren?

Diese selbstbezogenen Debatten können nicht nur darüber hinwegtäuschen, dass der Krieg in Afghanistan seit dem 11. September 2001 mindestens 172.000 Menschen, darunter 47.000 Zivilisten, das Leben gekostet hat, sondern auch, dass er mit erheblichem rechtlichem Nihilismus einherging. Denn mit der US-Intervention im Jahr 2001 und der konzeptionellen Identifizierung des „islamistischen Terrorismus“ als das absolute Böse, das es zu vernichten gilt, wurden zentrale rechtliche Unterscheidungen verwischt; etwa die zwischen unilateraler militärischer Vergeltung und Selbstverteidigung, internationaler Strafverfolgung von Terroristen und internationalem bewaffnetem Konflikt, fairem Gerichtsverfahren und willkürlichen Hinrichtungen durch Drohnenangriffe sowie die Unterscheidung zwischen Inhaftierung verurteilter Straftäter und endloser Haft in Folterlagern (z.B. Guantanamo). In diesem kurzen Beitrag werde ich mich nur mit einer dieser Rechtsfragen befassen, nämlich mit den Auswirkungen der US-geführten Intervention in Afghanistan im Jahr 2001 auf den Begriff der Selbstverteidigung.

Mein Hauptargument ist, dass die Neuinterpretation von Art. 51 UN-Charta durch die USA im Zusammenhang mit dem so genannten „war on terror“ ein Versuch war (und immer noch einer ist), neue Rechtfertigungen für alte Formen des Großmachtinterventionismus einzuführen. Das im frühen 20. Jahrhundert behauptete Recht der Großmächte, im Ausland in Form von einseitigen Selbsthilfemaßnahmen und Vergeltungsmaßnahmen tätig werden zu dürfen, war 1945 verboten worden. Verschiedene Versuche, dieses Recht unter einem neuen Konzept der Selbstverteidigung wieder einzuführen, wurden im Laufe des 20. Jahrhunderts von der UNO und dem IGH vereitelt. Mit dem 11. September 2001 und den Reaktionen des Westens auf die Anschläge wurde der Ausgang dieser Kämpfe um die Verteidigung eines restriktiven Verständnisses des Begriffs der Selbstverteidigung im Völkerrecht ungewiss.

Ein Recht auf Selbstverteidigung gegen Al-Qaeda?

Politisch wurde die US-Intervention in Afghanistan im Jahr 2001 als Bestrafung sowohl von Al-Qaida als auch der von den Taliban geführten afghanischen Regierung für die massenmörderischen Anschläge vom 11. September auf die Zwillingtürme und andere Ziele in den USA gerechtfertigt. Rechtlich gesehen beriefen sich die USA jedoch auf das Recht auf Selbstverteidigung nach [Art. 51 der UN-Charta](#), der einzigen verbleibenden Rechtfertigung für unilaterale militärische Operationen im Rahmen der Charta. Der UN-Sicherheitsrat hatte die Angriffe zwar verurteilt, sah sich aber nicht in der Lage, eine militärische Intervention in Afghanistan zu autorisieren. Der Rat stufte die Anschläge auf die Zwillingtürme nicht einmal als „Friedensbruch“ im Sinne von Art. 39 UN-Charta, sondern nur als „Bedrohung des Friedens“ ein, und verwies lediglich in der Präambel [der Resolution](#) auf „Selbstverteidigung“. Die völkerrechtlichen Debatten konzentrieren sich seitdem auf die Frage, ob und wann militärische Operationen gegen nichtstaatliche Akteure („Terroristen“) auf fremdem Boden unter dem Recht auf Selbstverteidigung gerechtfertigt werden können. Diese Fokussierung auf ein neues Recht auf Selbstverteidigung gegen *nichtstaatliche* Akteure, das durch George W. Bushs Erklärung „war on terror“ in Afghanistan und anderswo nach 2001 geschaffen wurde, war bestenfalls irreführend und schlimmstenfalls ideologischer „newspeak“. Unilaterale militärische Maßnahmen gegen nichtstaatliche Akteure im Ausland ohne die Zustimmung der betreffenden Staaten bedeuten zwangsläufig immer eine Verletzung der territorialen Integrität der betroffenen *staatlichen* Akteure. Ein isoliertes Recht auf Selbstverteidigung gegen *nichtstaatliche* Akteure auf fremden Territorium kann es daher nicht geben.

Wie viele andere westliche Interventionen im Nahen Osten in den letzten 50 Jahren wurde auch der Krieg in Afghanistan gegen einen fremden Staat geführt und beinhaltete sogar einen vollständigen externen Regimewechsel. Der Kampf gegen Al-Qaida wurde in Afghanistan schnell zu einem Nebenschauplatz. Wie ich in diesem historischen Abriss versuchen werde zu zeigen, gelang es den USA durch die Behauptung eines Rechts auf Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure, ein geächtetes imperiales Recht zur Bestrafung und Überwachung der Peripherie in einen neuartigen Selbstverteidigungsanspruch umzuwandeln. Diese für die Intervention vorgebrachten Rechtfertigungen haben eine ganze Generation von Völkerrechtlern in eine zuweilen höchst apologetische Debatte über ein neues Recht auf Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure gelockt. Während frühere Versuche, Selbstverteidigung als ein umfassenderes Recht auf unilaterale Intervention zu begreifen, von der Dritten Welt und einer breiten Koalition kleinerer Staaten in der UNO sowie vom IGH immer wieder vereitelt wurden, erwies sich die Neuformulierung dieser Bemühungen in einer Anti-Terror-Semantik nach 2001 als erfolgreicher. Doch lassen Sie mich zunächst mit den Ursprüngen des Großmachtinterventionismus im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts beginnen.

Recht auf Intervention im Ausland bei „chronischem Fehlverhalten oder eine Ohnmacht“

Die Überwachung und Bestrafung von Akteuren im Ausland war seit dem späten 19. Jahrhundert fester Bestandteil des europäischen und amerikanischen Imperialismus. Die USA hatten dieses angebliche Recht bereits im berühmten Roosevelt-Korollar von 1904 für Interventionen in Lateinamerika in Anspruch genommen. Das [Corollary forderte](#) ein Recht auf Intervention unter den folgenden Umständen:

„Chronisches Unrecht oder eine Ohnmacht, die zu einer allgemeinen Lockerung der Bande der zivilisierten Gesellschaft führt, kann in Amerika, wie auch anderswo, letztlich das Eingreifen einer zivilisierten Nation erfordern, und in der westlichen Hemisphäre kann das Festhalten der Vereinigten Staaten an der Monroe-Doktrin die Vereinigten Staaten, wenn auch widerstrebend, in flagranten Fällen solchen Unrechts oder solcher Ohnmacht zur Ausübung einer internationalen Handlungspflicht zwingen. [...]“

In gleicher Weise intervenierten die europäischen Großmächte in dieser Zeit routinemäßig kollektiv oder einseitig in ihren Interessenzonen in Lateinamerika, im Nahen Osten und in Ostasien und beriefen sich dabei häufig auf frühere ausländische Verstöße gegen Normen, die ihrer Ansicht nach den Angehörigen und Vertretern „zivilisierter“ Staaten geschuldet waren. Bis zum Zweiten Weltkrieg wurden diese Interventionen der Großmächte außerhalb der formalisierten Kolonialreiche bei angeblichen Verstößen gegen das Völkerrecht als bewaffnete „Repressalien“, „Selbsthilfe“ oder „measures short of war“ gerechtfertigt. Unter dieser Rechtfertigung intervenierten Großmächte unter anderem als Reaktion auf die Nichtbezahlung von Schulden, Enteignungen, Landreformen oder in Fällen, in denen sie lebenswichtige Sicherheitsrisiken sahen, wie etwa neue Regierungen, die den freien Zugang zum Panama/Suez-Kanal bedrohten. Die Einsetzung von Marionettenregimen und die vorübergehende militärische Besetzung nach diesen Interventionen waren keine Seltenheit. Die Aufrechterhaltung „zivilisierter“ Standards des europäischen Völkerrechts wurde von westlichen Juristen als Aufgabe der Großmächte dargestellt und als solche als rechtmäßiges Instrument der Außenpolitik betrachtet. Stilisierte humanitäre oder moralische Begründungen für solche Interventionen halfen den Regierungen, die kritische Öffentlichkeit und die Parlamente im eigenen Land davon zu überzeugen, dass diese Militäreinsätze den Aufwand wert waren. Ein weiteres gemeinsames Merkmal solcher Formen des Interventionismus im frühen 20. Jahrhundert war, dass die Interessen der ausländischen Bevölkerungen bei der Entscheidung, wann und wie man interveniert oder sich wieder zurückzieht, nur eine marginale Rolle spielten. Westliche Interventionen gaben vor, „Zivilisation“ oder „Menschlichkeit“ in „unzivilisierte“ fremde Länder zu bringen. Was war daran auszusetzen?

Geopolitische, wirtschaftliche oder sicherheitspolitische Interessen sowie Wahlkampfversprechen in den Hauptstädten Washingtons oder Europas waren der Grund für Interventionen und Rückzüge. Die konkreten und oft katastrophalen kurz-, mittel- und langfristigen Auswirkungen dieser Interventionen auf nationale und

lokale Gemeinschaften konnten dagegen ignoriert werden. Denn das Interesse der westlichen Medien und der öffentlichen Meinung nahm nach dem Abzug der eigenen Truppen in der Regel ab.

Der Beitrag der USA zur Ächtung des Großmachtinterventionismus im Jahr 1945

Ein wesentliches rechtliches Problem, mit dem sich die US-Regierung nach den Anschlägen vom 11. September konfrontiert sah, bestand darin, dass die Überwachung und unilaterale Bestrafung von Fehlverhalten im Ausland durch die UN-Charta untersagt war. Die UN-Charta hatte bewusst rechtliche Schlupflöcher für unilaterale Großmachtinterventionen geschlossen, indem sie ein umfassendes Gewaltverbot in Art. 2 (4) festlegte und die Ausnahmen auf vom Sicherheitsrat genehmigte kollektive Maßnahmen und ein eng gefasstes Recht auf Selbstverteidigung beschränkte.

Ironischerweise war es die US-Delegation, die auf der Konferenz von San Francisco 1945 darauf bestand, dass Art. 51 UN-Charta so restriktiv wie möglich gestaltet werden sollte. Sowohl Frankreich als auch das Vereinigte Königreich waren besorgt, ihr vermeintliches Recht auf einseitige militärische Maßnahmen in Fällen zu verlieren, in denen die Maßnahmen des Sicherheitsrates durch eine Vetomacht blockiert würden. Während der Verhandlungen hatte Frankreich die Einfügung einer Klausel vorgeschlagen, wonach sich die Mitgliedstaaten im Falle der Untätigkeit des Sicherheitsrates und angesichts eines Friedensbruchs „das Recht vorbehalten, so zu handeln, wie sie es im Interesse des Friedens, des Rechts und der Gerechtigkeit für erforderlich halten„. Die britische Delegation unterstützte diesen Vorschlag grundsätzlich und schlug in informellen bilateralen Konsultationen mit den USA eine leicht abgeänderte Fassung vor, die einseitige militärische Maßnahmen „zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit“ gemäß Art. 51 UN-Charta im Falle eines Vetos gestattete.

Einer der Hauptunterhändler der US-Delegation, Harold Stassen, kommentierte in einer gemeinsamen Sitzung der beiden Delegationen den britischen Vorschlag und wies darauf hin, dass er „*einige der Mängel des französischen Änderungsvorschlags aufweise, da er das Feld für die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts sehr weit öffne*“ und der gesamten Organisation schaden könne. Der britische Außenminister Anthony Eden führte laut Protokoll

„erneut den konkreten Fall der Position Großbritanniens im Falle eines bulgarischen Angriffs auf die Türkei und des Vetos der Sowjetunion gegen Maßnahmen des Sicherheitsrats an. Unter solchen Umständen wolle er, dass Großbritannien die Freiheit habe, zu handeln und die Maßnahmen zu ergreifen, die es für seine Selbstverteidigung im Nahen Osten für notwendig erachte.“

Die USA machten dagegen deutlich, dass sie den britischen Vorschlag nicht akzeptieren konnten. Im Protokoll heißt es:

„Herr Dulles sagte, dass seiner Ansicht nach Herr Eden in seinem Vorschlag weiter gehen wollte als die Vereinigten Staaten und dass, wenn er es richtig verstanden habe, Herr Eden den Vorschlag der Vereinigten Staaten wegen seiner Einschränkungen des Selbstverteidigungsrechts ablehne. Herr Stassen (USA) erklärte, dass mit einem Vorbehalt, wie ihn der britische Entwurf vorsieht, die internationale Organisation scheitern würde, bevor sie begonnen hat; dass die britische Änderung nicht in die Charta aufgenommen werden könne, ohne die Organisation von vornherein zu zerstören.“

In diesen bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich wurde der gemeinsame Vorschlag für den späteren Art. 51 UN-Charta entwickelt, der im Einklang mit der amerikanischen Position das Recht auf Selbstverteidigung auf eine rechtmäßige Reaktion auf „bewaffnete Angriffe“ beschränkte. Ein neues und weit gefasstes Verständnis von Selbstverteidigung, das die umstrittenen „Maßnahmen ohne Krieg“ durch die Hintertür wieder hätte einführen können, wurde nachdrücklich abgelehnt. Harold Stassen und John Foster Dulles wurden so zu den US-Architekten für ein streng begrenztes Selbstverteidigungsrecht in der UN-Charta. Der Einsatz von „measures short of war“ oder bewaffneten Repressalien durch Großmächte wurde zunehmend als problematisch empfunden, nicht nur in den betroffenen Ländern, sondern auch in der westlichen Öffentlichkeit. Sie wurde schrittweise durch universelle ([Drago-Porter-Konvention](#) (1907)) und regionale Vertragsinstrumente verboten. Die US-Delegationen waren sich der Tatsache bewusst, dass die einseitige militärische Durchsetzung des so genannten „Mindeststandards“ oder anderer angeblicher völkerrechtlicher Regeln 1945 auf dem amerikanischen Kontinent keine rechtlich vertretbare Option mehr darstellte. Die Einfügung einer weit gefassten Selbsthilfeklausel unter dem Begriff der „Selbstverteidigung“ in die UN-Charta hätte, über den Amerikanischen Kontinent hinaus, zu erheblichen Protesten und Kritik kleinerer Staaten geführt.

Die anglo-amerikanische Revolte

Dass die Welt den Interventionismus der Großmächte in strategischen Interessenzonen als durch die UN-Charta verboten ansah, zeigte sich im Suez-Krieg 1956, der nach der einseitigen anglo-französischen Intervention zu einem weltweiten Aufschrei führte, der die Rechtfertigung des Vereinigten Königreichs, es müsse lebenswichtige Interessen in der Region verteidigen, zurückwies. Dieser öffentliche Aufschrei zwang den damaligen britischen Premierminister Anthony Eden sogar zum Rücktritt. Nach dem Suez-Fiasko initiierten zwei britische Völkerrechtler, Humphrey Waldock und D. W. Bowett, unterstützt von dem US-Wissenschaftler Julius Stone, die erste anglo-amerikanische Nachkriegsrevolte gegen die vermeintliche Zwangsjacke aus Art. 2 (4) und Art. 51 UN-Charta. Die sowjetischen Regierungseliten folgten diesem Beispiel und beanspruchten ebenfalls ein Recht der Sowjetunion auf Intervention, wenn die sozialistischen Standards durch „Gegenrevolutionen“ im Ausland gefährdet waren. Dazu gehörte für den Kreml auch Afghanistan, was zur sowjetischen Intervention im Jahr 1978 führte.

Es waren die Dritte Welt und eine breite Koalition von kleinen Staaten, die während des Kalten Krieges den 1945 erreichten, restriktiven Konsens bezüglich

unilateralen Gewalt in den internationalen Beziehungen konsequent verteidigten. So bestätigten sowohl die [UN-Erklärung über freundschaftliche Beziehungen](#) als auch die [UN-Aggressionsdefinition](#) die strengen Vorgaben, oder gaben dem anglo-amerikanischen Aufbegehren zumindest nicht nach. Dennoch rechtfertigten die USA in den 1980er und 90er Jahren militärische Vergeltungsmaßnahmen auf fremdem Boden ohne Zustimmung der jeweiligen Regierungen als Maßnahmen der Selbstverteidigung, obwohl weder das Ausmaß noch die zeitliche Voraussetzung eines fortgesetzten schweren militärischen Angriffs in den engen Grenzen des Art. 51 UN-Charta („wenn ein bewaffneter Angriff erfolgt“) durch diese Maßnahmen erfüllt wurden. Bemerkenswerterweise bestätigte der IGH im [Nicaragua-Fall](#) aber die engen Grenzen von Art. 51 und stellte klar, dass Gewalt durch nichtstaatliche Akteure einem Staat nur dann zugerechnet werden kann, wenn dieser die tatsächliche Kontrolle über die jeweiligen Gewaltmaßnahmen hat (Abs. 115, 193 ff., 228). Dass einseitige militärische Vergeltung oder Bestrafung gegen Art. 2 Abs. 4 UN-Charta verstößt und als solche keine Selbstverteidigung darstellt, hatte der IGH bereits 1948 im [Korfu-Kanal-Fall](#) festgestellt (S. 35).

Dennoch bezeichnete die US-Regierung 1993 einen Raketenangriff auf Bagdad zur Bestrafung des Irak als Reaktion auf ein angebliches Attentat auf Präsident Bush (senior) als Selbstverteidigung. Dieser Vorfall veranlasste den damals sehr prominenten US-Völkerrechtswissenschaftler Michael Reisman, die militärischen Maßnahmen wie folgt [zu bewerten](#): *„Obwohl die Vereinigten Staaten versuchten, den Angriff in Bagdad als Akt der Selbstverteidigung zu bezeichnen, passt er mindestens genauso gut, wenn nicht sogar noch besser, unter die klassische Rubrik der Repressalie.“* Anstatt jedoch die Rechtswidrigkeit der Angriffe gemäß Art. 2 (4) UN-Charta festzustellen, identifizierte Reisman apologetisch einen neuen Trend unter Art. 51 UN-Charta und redete damit einer Wiedereinführung der alten „measures short of war“ als Maßnahmen der Selbstverteidigung das Wort. Als Präsident Clinton 1998 Marschflugkörperangriffe auf ein Pharmaunternehmen in Khartum anordnete, um die Al-Qaida-freundliche sudanesishe Regierung für Al-Qaida-Angriffe auf US-Botschaften in Afrika zu bestrafen, wurde der Begriff der Selbstverteidigung erneut zur Rechtfertigung einseitiger militärischer Vergeltungsmaßnahmen verwendet.

Mit anderen Worten: Die endlosen Debatten nach dem 11. September darüber, ob Art. 51 UN-Charta Maßnahmen zur Selbstverteidigung gegen Terroristen zulässt, verdeckten, dass die Neuinterpretation von Art. 51 UN-Charta in diesem Zusammenhang nur ein weiterer Versuch war, geächtete Formen des Großmachtinterventionismus im Ausland zu rechtfertigen, wenn es um vitale Interessen einer Großmacht geht. Dementsprechend bewiesen die nachfolgenden US-Interventionen im Nahen Osten, darunter die Raketenangriffe von 2018 zur Bestrafung der syrischen Regierung für den Chemiewaffeneinsatz in Douma, und die jüngste Tötung des hochrangigen iranischen Generals Soleimani im Irak durch die USA, dass die Anwendung der neuen entkernten Doktrin der Selbstverteidigung keineswegs auf Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure beschränkt war. Leider würde dieses beanspruchte Recht, im Ausland jederzeit auf der Grundlage geheimer nachrichtendienstlicher Informationen über potenzielle Bedrohungen militärische Maßnahmen als „Selbstverteidigung“ ergreifen zu dürfen, die alten „measures

short of war“ wieder aufleben lassen. Und das in einer Zeit, in der Großmächte wie die Russische Föderation und China damit begonnen haben, ihre beanspruchten regionalen Vorrechte in deutlich robusterer Weise geltend zu machen. Ohne eine konzertierte Ablehnung des Rechts auf einseitige militärische Selbsthilfe, Vergeltung und Bestrafung als „Selbstverteidigung“ könnte die US-Intervention in Afghanistan im Jahr 2001 als der Anfang vom Ende der Anerkennung eines umfassenden Gewaltverbots auf der Grundlage der UN-Charta in die Geschichte eingehen.

John Foster Dulles und Harold Stassen würden sich in ihren Gräbern umdrehen.

